DIRECTIVE de la Commission d'accès à l'information du Québec

La consultation des fichiers **de renseignements personnels** des organismes publics par leur conseil d'administration ou par leur corps politique

Commission d'accès à l'information du Québec

86-03598/

DIRECTIVE
de la Commission d'accès à l'information du Québec

La consultation des fichiers **de renseignements personnels** des organismes publics par leur conseil d'administration ou par leur corps politique*

ISBN: 2-550-12729-3
Dépôt légal: Bibliothèque nationale du Québec.
Premier trimestre 1986.

* **Corps politiques**
Ex.: conseils municipaux, conseils scolaires, conseils d'administration des organismes du réseau des Affaires sociales, etc.

Table des matières

Table des matières

Avant-propos 5

1 **Bref rappel des dispositions de la Loi** 7

2 **La situation particulière des élus et des conseils d'administration** 8

3 **Les limites aux droits de consultation des élus et des membres de conseils d'administration** 10

3.1 La consultation par l'institution 11

3.2 Le statut particulier de certains élus 11

4 **Une forme de consultation que la directive ne vise pas** 12

5 **L'obligation d'enregistrement des consultations** 13

6 **Conclusion** 15

Avant-propos

Après étude des nombreuses déclarations de fichiers de renseignements personnels qu'elle a reçues des organismes publics, la Commission d'accès a constaté que les règles de consultation de ces fichiers par les membres de conseils d'administration ou par les élus à la tête des organismes n'étaient pas toujours bien comprises.

La présente directive vise donc à lever toute ambiguïté sur cette facette de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels.*

Elle établit que le droit de consultation de fichiers de renseignements personnels par les membres de conseils d'administration ou par les élus à la tête d'un organisme prend sa source dans les lois constitutives de ces mêmes organismes. Par ailleurs, elle définit l'exercice de ce droit à la lumière des dispositions de la Loi sur l'accès. Enfin, elle rappelle l'obligation qu'ont les membres de conseils d'administration et les élus à la tête d'un organisme public d'enregistrer leur consultation d'un fichier à moins que la Commission ne leur ait accordé une dispense.

Bref rappel des dispositions de la Loi 1

L'article 62 de la Loi sur l'accès énonce que:

> *« Les renseignements nominatifs sont accessibles, sans le consentement de la personne concernée, à toute personne qui a qualité pour les recevoir au sein d'un organisme public et qui appartient à une catégorie de personnes mentionnées dans la déclaration visée à l'article 76 ou dans le décret pris en vertu de l'article 80, suivant les conditions prescrites par la Commission, le cas échéant, ou prévues par le décret. » (1982, c. 30, a. 62)*

Cette disposition de la loi vise à baliser l'accès par le personnel et les autres membres d'un organisme aux renseignements nominatifs que celui-ci détient. Ce ne sont pas toutes les personnes au sein d'un organisme qui ont le droit de consulter un fichier de renseignements personnels, mais seulement celles pour qui il est légitime de le faire. De plus, la Commission doit être informée de la situation par le truchement de la déclaration de fichier que lui produit tout organisme assujetti à la Loi. Cette déclaration doit mentionner quelles catégories de personnes au sein de l'organisme bénéficient du droit d'accès à un fichier donné. À moins de satisfaire à ces deux conditions, aucune personne membre d'un organisme n'a donc le droit de consulter un tel fichier de renseignements nominatifs.

La Commission a préféré jusqu'ici ne pas intervenir et a laissé aux organismes le soin de déterminer quelles catégories de personnes auraient, dans l'exercice de leurs fonctions, accès à chaque fichier. Mais si des situations abusives devaient être portées à son attention, à la suite de plaintes ou à la

suite de vérifications qu'elle effectuera, le quatrième paragraphe de l'article 124 donne à la Commission le pouvoir de réglementer ce droit de consultation. Cette disposition se lit en effet comme suit:

> *« La Commission peut prescrire des conditions applicables à un fichier de renseignements personnels auxquelles l'organisme public doit se conformer et notamment: 4) les catégories de personnes qui ont accès aux renseignements nominatifs dans l'exercice de leurs fonctions, celles qui sont dispensées de s'enregistrer conformément au paragraphe 3) de l'article 75 et, s'il y a lieu, les restrictions à l'accès ainsi que les conditions particulières d'accès. »*
> *(1982, c. 30, a. 124)*

2 La situation particulière des élus et des conseils d'administration

L'application de l'article 62 aux élus et aux conseils d'administration, qui dirigent la majorité des organismes assujettis à la Loi, pose cependant des problèmes particuliers. Nous pensons ici aux membres de l'Assemblée nationale, aux ministres, aux maires, aux conseillers municipaux, aux préfets des municipalités régionales de comté *(MRC)*, aux conseils de commissions scolaires et aux nombreux conseils d'administration, qu'ils soient élus ou nommés, à la tête

des organismes du réseau des affaires sociales, de celui de l'éducation ou autre.

Ces élus et ces membres de conseils d'administration ne sont pas à proprement parler des employés de l'organisme. Or, le formulaire de déclaration de fichier que la Commission a prescrit ne mentionne que les « employés de l'organisme » et oublie toutes les autres catégories de personnes qui en sont membres. Cette ambiguïté entre les termes de la loi et ceux du formulaire de déclaration s'est avérée source de confusion. De nombreux responsables de la Loi sur l'accès n'ont pas, en conséquence, indiqué que leurs élus ou leur conseil d'administration pouvaient consulter les fichiers de renseignements nominatifs déclarés.

Par ailleurs, les lois qui régissent les différents organismes publics *(Lois des ministères, Code municipal, Loi sur les cités et villes, Loi sur les services de santé et services sociaux, Loi sur l'instruction publique, etc.)* confèrent aux élus et aux différents conseils d'administration des responsabilités et des pouvoirs qui établissent leur qualité pour accéder aux fichiers détenus par l'organisme qu'ils dirigent.

La Commission tient donc à dissiper toute ambiguïté possible sur l'interprétation devant être donnée à l'article 62 de la Loi sur l'accès. Elle considère que les responsabilités et les pouvoirs qu'une loi attribue à un corps d'élus ou à un conseil d'administration lui permettent de consulter les fichiers de renseignements personnels détenus par son organisme. Aux fins de l'application de l'article 62, la Commission apportera elle-même les modifications nécessaires aux déclarations de fichiers en prenant pour acquis que les élus ou les membres d'un conseil d'administration auraient dû, dans la mesure où la loi leur confère cette qualité, être mentionnés sur les formulaires de déclaration de fichier.

3 Les limites aux droits de consultation des élus et des membres de conseils d'administration

Par la même occasion, la Commission tient à faire connaître l'interprétation qu'elle donne à l'étendue de ces droits. Une fois reconnus, reste le problème d'en délimiter la portée. La Commission ne saurait accepter, en effet, que des élus ou des membres d'un conseil d'administration puissent, pour n'importe quelle raison, demander et obtenir l'accès à des renseignements nominatifs. Par exemple, la Commission ne saurait admettre qu'un conseiller municipal ou qu'un commissaire d'une commission scolaire utilise son droit d'obtenir un renseignement personnel afin de le communiquer à une autre personne qui, autrement, n'aurait pas pu l'obtenir en raison des dispositions de la Loi sur l'accès. Non plus, d'ailleurs, elle ne saurait endosser le geste d'un élu cherchant à obtenir à des fins personnelles la communication d'un dossier nominatif.

Il est donc essentiel de déterminer ici les principales circonstances pouvant entourer la consultation de renseignements personnels par les élus ou les membres de conseils d'administration :

La consultation par l'institution 3.1

Dans la mesure où une loi donne à l'assemblée des élus ou au conseil d'administration le pouvoir de consulter tout document détenu par l'organisme, il faut souligner que c'est à l'institution que ce droit est reconnu et non pas aux individus qui la composent. Toute consultation devrait donc s'appuyer sur la volonté de l'ensemble ou de la majorité des membres de l'institution et servir à ses travaux ou à une prise de décision éclairée.

Des comités particuliers peuvent aussi avoir été créés avec mandat général ou spécifique. Mais même dans ces cas, c'est toujours au nom de l'institution, mandaté par elle, que le comité agit. Toute consultation devrait donc, ici encore, s'appuyer sur la volonté du comité et servir ses fins.

Le statut particulier de certains élus 3.2

Toutefois, certaines lois reconnaissent [illegible] pouvoirs autonomes à des individus. Il en est ainsi, par exemple, pour les maires, les préfets de municipalité régionale de comté et les ministres. Dans ces cas, la Commission reconnaît volontiers que ces individus ont le droit de consulter des renseignements nominatifs de leur propre chef, sans que le Conseil municipal, le Conseil de la MRC, l'Assemblée nationale ou le Conseil des ministres n'aient à donner leur accord.

4 Une forme de consultation que la directive ne vise pas

La présente directive ne vise pas les situations de consultation d'un fichier de renseignements nominatifs par une tierce personne agissant au nom de la personne concernée. Une telle éventualité est, en effet, prévue à l'article 94 de la Loi sur l'accès. Mais, comme il arrive souvent qu'un élu doive intervenir au nom d'un de ses commettants et pour éviter tout risque de confusion, la Commission profite de l'occasion pour exprimer son point de vue sur la question.

Il se produit donc qu'un élu soit appelé par un de ses commettants à intervenir dans le dossier de celui-ci. Dans ce cas, c'est à la demande de la personne concernée que l'élu consulte les renseignements. Il doit alors agir par procuration clairement établie. L'élu bénéficie ainsi des droits qui sont reconnus à toute personne qui demande accès à son propre dossier. Mais l'organisme a aussi, dans ces circonstances, le devoir de s'assurer du consentement de la personne concernée et le privilège ou l'obligation d'invoquer, le cas échéant, les exceptions prévues dans la Loi sur l'accès. Par exemple, il se pourrait que le renseignement ne puisse être communiqué à la personne concernée ou à celle agissant en son nom parce que cela dévoilerait des renseignements nominatifs sur un tiers.

L'obligation d'enregistrement des consultations 5

La Loi sur l'accès prévoit en outre qu'une personne exerçant son droit d'accès à un fichier doit enregistrer la consultation.

> *« Chaque consultation d'un fichier de renseignements personnels est enregistrée.*
>
> *Cet enregistrement doit indiquer le nom de la personne concernée par les renseignements recherchés, le nom et la fonction de la personne qui consulte le fichier et, le cas échéant, de celle qui en a demandé la consultation, ainsi que les fins de la consultation. Il doit être conservé par l'organisme public pendant au moins deux ans. » (1982, c. 30, a. 74)*

Ce principe général peut cependant souffrir des exceptions qui sont énumérées à l'article 75:

> *« Une personne qui, dans l'exercice de ses fonctions, a accès aux renseignements nominatifs n'est pas tenue de s'enregistrer:*
>
> *1) s'il s'agit de verser à une personne une prestation, un salaire ou un traitement auxquels cette personne a droit à titre de bénéficiaire en vertu d'une loi, d'un règlement ou d'un programme ou à titre d'employé d'un organisme public;*
>
> *2) s'il s'agit de recueillir ou d'utiliser des données à des fins statistiques en vue de l'élaboration, de l'application ou de l'évaluation d'une loi, d'un règlement ou d'un programme;*

3) s'il s'agit d'une personne qui consulte le fichier de façon habituelle et qui est dispensée par la Commission de l'obligation de s'enregistrer. »
(1982, c. 30, a. 75)

Un objectif évident de cette disposition est de permettre à une personne qui consulte son dossier de savoir qui, au sein de l'organisme, a pu intervenir dans une décision à son égard. Dans cette perspective, le droit de connaître l'implication du niveau politique dans le domaine administratif constitue sans doute un des arguments fondamentaux en faveur de cette disposition.

L'exception qui pourrait permettre aux élus et aux membres de conseils d'administration d'être dispensés de s'enregistrer est contenue au troisième alinéa de l'article 75. Or, la Commission ne croit pas que ceux-ci consultent les fichiers de renseignements nominatifs de façon habituelle et que l'obligation d'enregistrement créerait des problèmes administratifs au niveau de la gestion des fichiers. En conséquence, la Commission n'accordera qu'exceptionnellement des dispenses d'enregistrement de consultation de fichiers pour ces personnes et elle devra avoir été convaincue de l'applicabilité de l'article 75.

Conclusion 6

En vertu des pouvoirs que lui confère le quatrième paragraphe de l'article 124, la Commission émet la directive suivante:

1) Les corps politiques élus et les conseils d'administration à la tête d'organismes publics se voient reconnaître, dans les limites prévues par les lois qui les gouvernent, le droit de consulter les fichiers de renseignements personnels que détient leur organisme.

2) Un élu ou un membre d'un conseil d'administration ne peut, à titre individuel, exiger et recevoir communication d'un fichier de renseignements personnels à moins d'une situation prévue au paragraphe suivant.

3) Les élus ou les membres de conseils d'administration qui bénéficient d'un mandat individuel en vertu d'une loi ou en vertu d'un acte de délégation de l'institution à laquelle ils appartiennent, se voient reconnaître le droit de consulter un fichier de renseignements personnels.

4) Dans tous les cas de consultation d'un fichier de renseignements personnels, ce droit s'exerce dans le cadre des fonctions dévolues à l'élu ou au membre d'un conseil d'administration.

5) Quand un corps politique élu, un conseil d'administration ou un membre d'une de ces institutions exerce son droit selon la présente directive, la consultation doit être enregistrée conformément à l'article 74 de la Loi sur l'accès, sous réserve d'une autorisation accordée en vertu de l'article 75.

Pour tout autre renseignement concernant cette directive, veuillez communiquer avec l'un ou l'autre des bureaux de la Commission:

à Québec: (418) 643.4884
à Montréal: (514) 873.7622